



C/2024/5366

17.9.2024

**Proyecto de Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Subsidiariedad activa: un principio
fundamental del Programa de Mejora de la Legislación de la UE
(dictamen de iniciativa)**

(C/2024/5366)

Ponente: Mark Speich (DE/PPE), secretario de Estado de Asuntos Federales y Europeos y Asuntos Internacionales y Medios de Comunicación (Renania del Norte-Westfalia)

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR),

1. señala que el próximo mandato institucional de la UE tendrá que responder a importantes desafíos estratégicos, democráticos e institucionales. En todos los niveles, nuestra democracia europea se enfrenta a la amenaza que plantea la inestabilidad geopolítica y debe abordar activamente los retos de la doble transición ecológica y digital, mejorando al mismo tiempo la competitividad económica y la resiliencia. Por este motivo, es sumamente importante que los procesos decisorios y legislativos de la UE estén a la altura de estos desafíos y aseguren la capacidad de la Unión para alcanzar sus objetivos de forma eficiente y transparente;
2. considera que la subsidiariedad activa y la mejora de la legislación son componentes esenciales para el buen funcionamiento de una democracia europea responsable que cumpla sus compromisos, más aún a la luz de estos retos estratégicos. Por ello, la mejora de la legislación debería ser un objetivo compartido por todas las instituciones de la UE. Tal y como subraya en su Dictamen «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación» ⁽¹⁾, pide que el programa de mejora de la legislación de la UE integre la dimensión de la gobernanza multinivel de la UE;
3. expresa su convicción de que una mayor participación suya y de las regiones en todas las fases del proceso legislativo europeo —desde la preparación de los proyectos legislativos hasta la aplicación, evaluación y revisión de los actos jurídicos adoptados— y en los procesos de política estratégica puede garantizar que la toma de decisiones y la implantación de las políticas de la UE sean más eficaces; esto se basa en el hecho de que los entes regionales y locales, responsables de aplicar más del 70 % de la legislación europea, están mejor situados que cualquier otro nivel de la administración pública para reconocer las dificultades y retos específicos que plantea el cumplimiento del Derecho de la Unión y la comunicación al respecto. Mediante una oportuna puesta en práctica de la gobernanza multinivel y de los principios de la subsidiariedad activa, la legislación y las políticas de la UE no solo estarían más próximas a las necesidades de la ciudadanía europea, sino que también resultarían más eficaces y empíricamente contrastadas;
4. señala que las propuestas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa relativas a la gobernanza multinivel y la subsidiariedad activa reconocen el vínculo entre la adhesión a estos principios y la fortaleza de la democracia europea. Representan un importante punto de partida al que las instituciones de la UE deben seguir realizando un seguimiento, también en un procedimiento convencional de reforma del Tratado;
5. observa que el Protocolo de cooperación revisado entre la Comisión Europea y el CDR, firmado el 20 de marzo de 2024, ofrece nuevas vías para estructurar y consolidar la cooperación en materia de mejora de la legislación y subsidiariedad activa; valora positivamente que la versión revisada del acuerdo de cooperación con el Parlamento Europeo, firmada el 14 de mayo de 2024, esté introduciendo mejoras similares, por lo que considera aún más importante llegar también a un entendimiento con el Consejo sobre una cooperación más estrecha, con el fin de promover la mejora de la legislación y la subsidiariedad activa en todas las esferas de gobernanza;

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación (DO C 97 de 28.2.2022, p. 10).

6. considera que la Comisión Europea debería priorizar la colaboración con los entes locales y regionales, especialmente con aquellos que disponen de competencias legislativas, durante todo el ciclo político; esta colaboración es fundamental para acercar realmente en la medida de lo posible el ejercicio de las competencias de ejecución a la ciudadanía, de conformidad con el principio de proximidad establecido en el artículo 10, apartado 3, del TUE. Además, pide que se establezcan mecanismos transparentes para informar periódicamente al público sobre los avances y el impacto de dichas colaboraciones. Al mismo tiempo, esta colaboración es necesaria para mejorar las capacidades de toma de decisiones y de actuación de los Estados miembros desde los niveles regional y local, a fin de alcanzar los objetivos de una acción de manera suficiente, eficaz y con plena atención a las particularidades territoriales;

7. lamenta que, aunque en su Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación de 20 de marzo de 2024 ⁽²⁾ afirma explícitamente que la perspectiva de la ampliación es también una oportunidad para simplificar las normas de la UE y aplicar mejor los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, la Comisión Europea no reconoce ni menciona el potencial que tendría a este respecto el refuerzo de la subsidiariedad activa y una mejor participación del nivel subnacional;

8. toma nota de que el informe de alto nivel sobre el futuro del mercado único, publicado en abril de 2024, señala como principal obstáculo para el futuro del mercado único los retos que entraña la simplificación del marco regulador; propone varias iniciativas de mejora de la legislación en todas las fases del procedimiento legislativo; además, hace hincapié en la importancia fundamental que revisten los principios de proporcionalidad y subsidiariedad para la futura estrategia para el mercado único que elaborará la Comisión Europea ⁽³⁾; respalda las conclusiones del informe, en las que se menciona de manera expresa la función consultiva que desempeña en su calidad de órgano garante de que el proceso legislativo se guíe por un análisis exhaustivo y orientado a la práctica; en este contexto, afirma asimismo su voluntad de cooperar estrechamente con las demás instituciones para contribuir a la futura estrategia para el mercado único;

Un planteamiento de la legislación con visión de futuro: la dimensión territorial de la prospectiva estratégica

9. considera que la perspectiva local y regional debe integrarse en la programación interinstitucional, por lo que anima a la Comisión a que le solicite con mayor frecuencia elaborar «dictámenes prospectivos» sobre las futuras políticas de la Unión antes de actuar a escala de la Unión o en relación con la evaluación y la aplicación de una política y realice el seguimiento oportuno. Esto le permitiría contribuir mejor a la elaboración del programa y las políticas de la UE;

10. subraya que, tal y como destacó en su Dictamen «La prospectiva estratégica como instrumento para la gobernanza de la UE y mejora de la legislación» ⁽⁴⁾, una cultura más sólida de prospectiva estratégica orientada a mejorar la gobernanza de los niveles local y regional forma parte integrante del desarrollo de la resiliencia y de una gobernanza anticipatoria y participativa en toda la UE;

11. se compromete a incluir la prospectiva en el marco de su programación y planificación estratégica, por ejemplo mediante el desarrollo de un conjunto de herramientas de prospectiva estratégica para determinar las buenas prácticas de los niveles local y regional, y a apoyar la formulación de hipótesis de trabajo que respondan a las preocupaciones locales y regionales, utilizando herramientas de prospectiva participativa como las consultas a las partes interesadas y a la ciudadanía cuando ello sea posible y adecuado; se compromete también a participar activamente en el sistema europeo para el análisis estratégico y político (ESPAS) con vistas a dar voz a los entes locales y regionales en los procesos de prospectiva. En particular, pide apoyo a la Comisión para reforzar las iniciativas destinadas a integrar mejor los informes prospectivos territoriales en los instrumentos del Programa de Mejora de la Legislación de la UE, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad activa;

Consultas y evaluaciones en la fase prelegislativa: la importancia del impacto territorial

12. destaca la importancia de utilizar diversos instrumentos de mejora de la legislación, como las evaluaciones de la subsidiariedad, la proporcionalidad, el impacto territorial y la verificación rural de manera más sistemática, coherente y continua a lo largo de todo el ciclo de toma de decisiones;

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, de 20 de marzo de 2024, sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación [COM(2024) 146].

⁽³⁾ Informe de Enrico Letta *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, abril de 2024.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La prospectiva estratégica como instrumento para la gobernanza de la UE y la mejora de la legislación (DO C, C/2023/1327, 22.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1327/oj>).

13. pide la creación de instrumentos vinculantes dirigidos a la realización de consultas a los entes locales y regionales y sus asociaciones, también a través de audiencias específicas organizadas por los servicios competentes de la Comisión;
14. pide asimismo que el Parlamento Europeo le consulte sistemáticamente, también mediante la organización de audiencias específicas, a la hora de preparar evaluaciones de impacto y elaborar informes sobre cuestiones con una dimensión territorial, y especialmente sobre la adecuación de la normativa, la subsidiariedad y la proporcionalidad;
15. recuerda que estas consultas también son importantes para contribuir a los ejercicios de prospectiva estratégica destinados a mejorar la legislación de la Unión y la aplicación de la gobernanza multinivel;
16. considera que las evaluaciones del impacto territorial son la mejor herramienta para aplicar el principio de «no perjudicar a la cohesión», al velar por que las políticas y actos legislativos de la Unión no tengan repercusiones diferentes en las distintas regiones, lo que podría agravar las disparidades regionales y alimentar el descontento en la UE ⁽⁵⁾; subraya la invitación del Consejo a que la Comisión haga un amplio uso de las evaluaciones del impacto territorial ⁽⁶⁾; propone que se estudien mecanismos que le permitan señalar iniciativas para las que deban analizarse las repercusiones territoriales y realizar evaluaciones de impacto territorial para la Comisión y otras instituciones de la UE, a condición de que se aporten los recursos adecuados;
17. considera que, cuando proceda, las repercusiones en las zonas rurales también deben evaluarse sistemáticamente a la hora de analizar la legislación de la Unión, como parte de las evaluaciones del impacto territorial ⁽⁷⁾;
18. pide a las instituciones europeas que utilicen sistemáticamente la plantilla relativa a la subsidiariedad propuesta por el Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente» en 2018;
19. observa que las evaluaciones relativas a la subsidiariedad, la proporcionalidad, el impacto territorial y la verificación rural deben actualizarse o revisarse con frecuencia en el transcurso del proceso legislativo, tras las modificaciones de los colegisladores, a quienes anima a que evalúen el impacto de sus modificaciones, en consonancia con el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación. En este contexto, con el fin de contribuir a la actualización de las evaluaciones, considera necesaria su participación en calidad de observador en las negociaciones tripartitas;
20. reitera que siempre ha estado a favor del refuerzo del papel de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el sistema de toma de decisiones de la UE. Por consiguiente, pide que las posiciones de estos se tengan en cuenta en los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales sobre proyectos legislativos; asimismo, pide que se cree un mecanismo de «tarjeta verde» que permita a los Parlamentos nacionales o regionales con competencias legislativas presentar propuestas legislativas para que el Derecho de la Unión responda mejor a las necesidades locales y regionales ⁽⁸⁾;

Hacer balance de la experiencia: controles de adecuación y evaluaciones

21. conviene en que, al crear la Plataforma «Preparados para el Futuro» (en lo sucesivo, la «Plataforma») la Comisión ha dado un paso importante hacia la reducción de la burocracia y la simplificación de la legislación de la Unión, y pide que prosiga sus actividades en el próximo mandato institucional; afirma que ya se ha comprometido a participar activamente en la labor de la Plataforma en el futuro;
22. opina que la Plataforma solo puede realizar una contribución significativa si sus miembros son independientes y autónomos en lo que respecta a la definición de los temas, la preparación del programa de trabajo de la Plataforma y la elaboración de sus dictámenes;
23. pide que los métodos de trabajo de la Plataforma se amplíen a la fase prelegislativa, a fin de velar por un enfoque basado en datos empíricos, de base local y coherente a lo largo de todo el ciclo legislativo, desde las evaluaciones *ex ante* hasta las evaluaciones *ex post*;

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «No perjudicar a la cohesión — Un principio transversal que contribuya a la cohesión como objetivo general y valor de la UE» (DO C 257 de 21.7.2023, p. 1).

⁽⁶⁾ Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 2023, sobre el futuro de la política de cohesión.

⁽⁷⁾ Declaración de la Mesa del Comité Europeo de las Regiones «Garantizar el desarrollo de zonas rurales prósperas y dinámicas», Logroño, 31 de octubre de 2023.

⁽⁸⁾ P9_TA(2023)0427 — Proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados — Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados (2022/2051(INL)) (DO C, C/2024/4216, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4216/oj>).

24. pide a la Comisión que allane el camino a la futura Plataforma, estableciendo medidas que faciliten la participación en ella, y que involucre más activamente a los puntos de contacto de la Red de centros regionales del CDR (RegHub). Entre ellas, cabe el seguimiento más detallado de las consultas por parte de la Comisión, la impartición de cursos de formación específicos y sesiones informativas sobre los temas de consulta, la organización de reuniones de alto nivel con representantes de la RegHub y la mejora de las herramientas informáticas y digitales para apoyar a los centros regionales en la realización de consultas. Los acuerdos de nivel de servicio con la Comisión podrían ser la mejor manera de alcanzar estos objetivos;

Una legislación más transparente para hacer más patente el valor añadido de la acción de la UE

25. comparte el objetivo general de la Comisión de evitar el exceso de regulación y racionalizar la normativa vigente, con el fin de hacer más accesible la legislación de la UE y que sea más fácil de comprender y aplicar para la ciudadanía, las empresas y los entes locales y regionales;

26. considera que el principio de compensación de cargas administrativas propuesto por la Comisión contribuye a alcanzar los objetivos mencionados y a promover cambios positivos en la cultura legislativa y administrativa y en las mentalidades. La finalidad de este principio es evitar cargas administrativas adicionales innecesarias a la hora de diseñar, transponer y aplicar la legislación de la UE; por ello se entiende que el principio «una más, una menos» no impide que los Estados miembros mantengan o adopten medidas más ambiciosas o normas sociales, medioambientales y de protección de los consumidores más estrictas en los casos en que el Derecho de la Unión solo establezca normas mínimas. No obstante, para evitar poner en peligro los elevados estándares económicos, sociales y medioambientales de la UE, la aplicación de toda iniciativa legislativa debe sustentarse en un enfoque basado en pruebas e ir acompañada de una evaluación de impacto, que incluya la evaluación de si la iniciativa tendrá repercusiones diferentes en las distintas regiones y del coste de la inacción^(*);

27. en este contexto, expresa su preocupación por el hecho de que la iniciativa de la Comisión de reducir las cargas asociadas a la presentación de informes no tenga suficientemente en cuenta su impacto en los entes locales y regionales;

28. considera que la Comisión debería aprovechar mejor las técnicas legislativas destinadas a racionalizar y simplificar la legislación, tales como: legislación que permita tener en cuenta soluciones alternativas y menos gravosas; legislación centrada en los resultados, en lugar de determinar los mecanismos precisos a través de los cuales se debe llegar al cumplimiento; legislación que incluya un «derecho de impugnación» que permita a los entes públicos, a los gobiernos locales, regionales y posiblemente incluso a los Estados miembros solicitar exenciones; «cláusulas de extinción» cuando sea oportuno, de modo que la normativa caduque a menos que se requiera una acción ulterior; controles periódicos de que los actos legislativos vigentes no son contradictorios entre sí y aportan un verdadero valor añadido europeo, teniendo también en cuenta la legislación adoptada en los distintos ámbitos políticos. En este contexto, el CDR pide a la Comisión que encargue una evaluación independiente del mecanismo de «espacio controlado de pruebas» introducido en 2022;

29. pide al Comité de Control Reglamentario de la Comisión que examine con más detenimiento el impacto territorial de la legislación cuando asesore sobre proyectos de evaluaciones de impacto, los controles de la adecuación y las principales evaluaciones de la legislación vigente; pide, a tal fin, que dicho Comité determine las formas de cooperar con el CDR y, en particular, que integre a un miembro permanente designado por el CDR;

30. acoge favorablemente el nombramiento de un representante de la UE para las pymes (pequeñas y medianas empresas) y aprecia la determinación de la Comisión de adoptar medidas en apoyo de las pymes; valora, en particular, el hecho de que el representante de la UE para las pymes defienda que se aborden las preocupaciones y necesidades específicas de estas empresas en consonancia con el programa de mejora de la legislación de la Comisión —que comprende la labor de reducir la burocracia y seleccionar la futura legislación de la UE que merezca especial atención desde el punto de vista de las pymes— y mantenga un diálogo periódico con el Comité de Control Reglamentario. Considera que el marco de la subsidiariedad activa tiene un gran potencial para fomentar una cooperación más estrecha con el representante de la UE para las pymes y la red de representantes para las pymes y aprovechar las sinergias;

El camino a seguir: hacia un Programa de Mejora de la Legislación coordinado y eficaz

31. propone reunir los puntos focales y los organismos de subsidiariedad y mejora de la legislación ya establecidos en las instituciones en una única «plataforma de la subsidiariedad» con carácter interinstitucional, que actuaría como un comité consultivo de expertos con vistas a seguir desarrollando la plantilla relativa a la subsidiariedad, prestar apoyo a las evaluaciones relativas a la subsidiariedad y la proporcionalidad y localizar los puntos fuertes y débiles del sistema; se muestra dispuesto a cooperar activamente en esta plataforma;

^(*) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación (DO C 97 de 28.2.2022, p. 10).

32. considera, con vistas al próximo marco financiero plurianual, que la cooperación con la Comisión debería ampliarse para incluir financiación adicional, a fin de que el CDR pueda gestionar una red más amplia de centros regionales y aumente sus contribuciones a los expedientes políticos pertinentes en el marco de la futura Plataforma. Esto permitiría al CDR auxiliar a la Comisión y a otras instituciones en sus evaluaciones de impacto territorial y seguir contribuyendo a través de sus otros instrumentos de mejora de la legislación; esta cooperación con la Comisión y las demás instituciones europeas facilitará una participación más activa de los entes regionales y locales en la preparación y aplicación de las políticas de la Unión;
33. considera que deben explorarse opciones de financiación adicional, a través de un proyecto piloto o una acción preparatoria, que el Parlamento Europeo podría introducir durante el procedimiento presupuestario anual de la Unión;
34. considera que toda revisión del Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación debería tener en cuenta las propuestas aquí expuestas para así integrar la dimensión multinivel del proceso legislativo europeo, como se detalla en los puntos siguientes;
35. pide participar activamente en las negociaciones sobre toda futura revisión del Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación y que se le incluya en el marco de dicho Acuerdo Interinstitucional a través de protocolos o acuerdos de aplicación *ad hoc*;
36. considera que la mayoría de las propuestas mencionadas pueden aplicarse en el marco actual del Tratado o si este se optimiza. No obstante, apoya el llamamiento del Parlamento Europeo al Consejo Europeo para que convoque lo antes posible una Convención de conformidad con el procedimiento de revisión ordinario del Tratado previsto en el artículo 48 del TUE;
37. destaca las propuestas y recomendaciones formuladas en su Resolución «Resultado y seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa», aprobada el 30 de junio de 2022, y reitera su llamamiento para que se potencie el papel del CDR en la estructura interinstitucional de la UE. A tal fin, la futura Convención también debería estudiar las vías para reformar el CDR, al objeto de aumentar su repercusión en el proceso legislativo en lo que se refiere a cuestiones con impacto territorial y garantizar su asociación a los trabajos del Consejo Europeo;
38. toma nota de la propuesta del Parlamento Europeo de invitar al CDR a participar en la Convención únicamente en calidad de observador, por lo que reitera su petición de que la Convención cuente con la plena participación de los miembros del CDR para garantizar que se oiga la voz de los más de un millón de políticos elegidos a escala regional y local en Europa, teniendo también en cuenta que algunos de ellos representan a regiones con competencias legislativas.

Bruselas, 20 de junio de 2024.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Vasco ALVES CORDEIRO